

Givet

21.6.2023

TILL REPUBLIKENS PRESIDENT

HÄNVISNING Justitieministeriets brev 23.5.2023 gällande
ärendet nr VN/14631/2023

ÄRENDE Ålands lagtings beslut 5.5.2023 om antagande av
landskapslag om ändring och temporär ändring av
landskapslagen om studiestöd

UTLÅTANDE

Högsta domstolen har granskat lagtingsbeslutet i det syfte som stadgas i 19 § 2 mom. självstyrelselagen för Åland och får som sitt utlåtande anföra följande.

Lagtinget har genom sitt beslut antagit en landskapslag om ändring och temporär ändring av landskapslagen om studiestöd. Syftet med den nu aktuella landskapslagen är att uppdatera den delvis föråldrade landskapslagen, höja inkomstgränserna för rätt till studiestöd och bostadsstöd, justera vissa studiepenningsbelopp, ändra bestämmelserna om vuxenstudiestöd samt indexbinda inkomstgränsen. Landskapslagen träder i kraft 1.8.2023 och bestämmelserna i 14a § landskapslagen gäller till och med 31.7.2024.

Lagstiftningsbehörigheten för de rättsområden som den föreliggande landskapslagen gäller faller inom flera regleringsområden enligt självstyrelselagen. Det centrala området utgörs av socialvård, eftersom syftet med studiestödet är att trygga studerandens utkomst under studietiden. Enligt 18 § 13 punkten självstyrelselagen hör socialvård till landskapets lagstiftningsbehörighet. Enligt 18 § 1

punkten självstyrelselagen har landskapet lagstiftningsbehörighet i fråga om landskapsregeringen och om myndigheter och inrättningar som lyder under den. Enligt 18 § 14 punkten självstyrelselagen har landskapet lagstiftningsbehörighet även i fråga om undervisning. Därtill har landskapet lagstiftningsbehörighet enligt 18 § 23 punkten självstyrelselagen beträffande främjande av sysselsättningen.

Utgångspunkten är således att landskapslagen gäller angelägenheter som hör till landskapets lagstiftningskompetens.

Trots att de angelägenheter som landskapslagen reglerar hör till landskapets lagstiftningskompetens i sig bör vid lagstiftningsgranskningen dock tas ställning även till förhållandet mellan den nu ifrågavarande lagstiftningen och Finlands grundlag, eftersom stiftande, ändring och upphävande av grundlag samt avvikelse från grundlag utgör riksbehörighet enligt 27 § 1 punkten självstyrelselagen.

Enligt 39a § i den föreliggande landskapslagen har Arbetsmarknads- och studieservicemyndigheten trots sekretessbestämmelserna och andra begränsningar i fråga om erhållande av uppgifter rätt att få följande uppgifter: 1) identifikations- och individualiseringsuppgifter för dem som blivit godkända vid antagningen av studerande, av Utbildningsstyrelsen och läroanstalterna, 2) identifikations- och individualiseringsuppgifter för dem som tagit emot en studieplats samt uppgift om läroanstalt och studier, av Utbildningsstyrelsen, 3) identifikations- och individualiseringsuppgifter för de studerande samt uppgifter om de studerandes studier och uppföljningen av studierna, av läroanstalterna eller från Utbildningsstyrelsens eller undervisnings- och kulturministeriets informationsresurs, 4) uppgifter för varje låntagare om till vilket belopp

studielån med landskapsborgen har lyfts, om amorteringarna på studielånet och om räntorna, av penninginstituten, 5) uppgifter om när ett straff enligt fängelselagen (FFS 767/2005) börjar och slutar, av straffanstalterna, samt 6) de uppgifter som är nödvändiga för att verkställa och utveckla studiestödsuppgifter, av andra myndigheter.

Inom studiestödssystemet behandlas känsliga personuppgifter som gäller till exempel en studerandes behov av olika förmåner. Därför är landskapslagen betydelsefull med avseende på skyddet för privatlivet och personuppgifter i 10 § grundlagen.

Enligt 10 § 1 mom. grundlagen är vars och ens privatliv, heder och hemfrid tryggade, och närmare bestämmelser om skydd för personuppgifter utfärdas genom lag. Därtill skall enligt 2 § 3 mom. grundlagen all utövning av offentlig makt bygga på lag. Bestämmelsen i 39a § landskapslagen är av betydelse också med avseende på Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. I artikel 7 i stadgan tryggas respekten för privatlivet och i artikel 8 vars och ens rätt till skydd av de personuppgifter som rör honom eller henne. Med avseende på 10 § 1 mom. grundlagen räcker det enligt riksdagens grundlagsutskotts praxis i princip med att bestämmelserna uppfyller kraven i EU:s allmänna dataskyddsförordning. Enligt utskottet bör skyddet för personuppgifter i första hand tillgodoses utifrån den allmänna dataskyddsförordningen och den allmänna lagstiftningen på nationell nivå vilket betyder att lagstiftaren bör vara restriktiv när det gäller att införa nationell speciallagstiftning. Sådan lagstiftning bör vara avgränsad till nödvändiga bestämmelser inom ramen för det nationella handlingsutrymme som dataskyddsförordningen medger (se GrUU 17/2021 rd, s. 40 och GrUU 14/2018 rd, s. 5).

Grundlagsutskottet har betonat att databaser med känsliga uppgifter medför risker för informationssäkerheten och missbruk av uppgifter. Riskerna kan i sista hand utgöra ett hot mot personers identitet (se GrUU 17/2021 rd, s. 40-41, GrUU 13/2016 rd och GrUU 14/2009 rd, s. 3/I). Även i skäl 51 i ingressen till den allmänna dataskyddsförordningen framhålls det att särskilda personuppgifter som avses i artikel 9 i förordningen och som till sin natur är särskilt känsliga med hänsyn till grundläggande rättigheter och friheter bör åtnjuta särskilt skydd, eftersom behandlingen av sådana uppgifter kan innebära betydande risker för de grundläggande rättigheterna och friheterna. Utskottet har därför särskilt påpekat att det bör finnas exakta och noga avgränsade bestämmelser om att det är tillåtet att behandla känsliga uppgifter bara om det är absolut nödvändigt, och bestämmelserna om behandling av känsliga uppgifter måste vara detaljerade och omfattande, inom de ramar som dataskyddsförordningen tillåter (se t.ex. GrUU 17/2021 rd, s. 41, GrUU 65/2018 rd, s. 45 och GrUU 15/2018 rd, s. 40).

Riksdagens grundlagsutskott har bedömt bestämmelserna om myndigheternas rätt att få och skyldighet att lämna ut information trots sekretess med avseende på skyddet för privatliv och personuppgifter i 10 § 1 mom. grundlagen och då noterat bland annat vad och vem rätten att få information gäller och hur rätten är kopplad till nödvändighetskriteriet (GrUU 17/2021 rd, s. 43 och GrUU 15/2018 rd). Myndigheternas rätt att få och möjlighet att lämna ut uppgifter kan gälla nödvändiga uppgifter för ett visst syfte (t.ex. GrUU 17/2021 rd, s. 43 och GrUU 17/2016 rd, s. 2-3). I sina analyser av exakthet och innehåll har utskottet lagt särskild vikt vid huruvida de uppgifter som lämnas ut är av känslig art. Om de föreslagna bestämmelserna om utlämnande av information också hänför sig till känsliga uppgifter, har ett villkor för att lagförslaget kan behandlas

i vanlig lagstiftningsordning varit att bestämmelserna måste preciseras så att de följer grundlagsutskottets praxis för bestämmelser som rör rätten att få och att lämna ut myndighetsuppgifter trots sekretess (GrUU 17/2021 rd, s. 43 och GrUU 38/2016 rd, s. 3). Å andra sidan har utskottet ansett att grundlagen inte tillåter en generös och ospecificerad rätt att få uppgifter, inte ens om den är förenad med nödvändighetskriteriet (se t.ex. GrUU 17/2021 rd, s. 43, GrUU 71/2014 rd, GrUU 62/2010 rd och GrUU 59/2010 rd).

Vid granskningen av bestämmelser i rikslagstiftningen som gett olika aktörer rätt att trots sekretessbestämmelser få den information som är nödvändig för att utföra de uppgifter som avses i lagen har riksdagens grundlagsutskott ansett att en så pass omfattande rätt till information är så summariskt vag och ospecificerad att den strider mot 10 § 1 mom. grundlagen. Vid sidan av den omfattande krets som har rätt att få information har utskottet ansett att problemen med sådana bestämmelser också hänger samman med att de berörda aktörernas intressen att få information bara för att den behövs i den egna verksamheten åsidosätter andra eventuellt mycket tungt vägande sekretessintressen (GrUU 59/2010 rd och GrUU 42/2010 rd).

Enligt 39a § 6 punkten i den föreliggande landskapslagen har Arbetsmarknads- och studieservicemyndigheten trots sekretessbestämmelserna och andra begränsningar i fråga om erhållande av uppgifter rätt att av andra myndigheter få de uppgifter som är nödvändiga för att verkställa och utveckla studiestödsuppgifter.

Högsta domstolen konstaterar att kretsen av de myndigheter av vilka Arbetsmarknads- och studieservicemyndigheten har rätt att få uppgifter är opreciserad och täcker i princip

alla myndigheter. Därtill är syftet med att få till studiestödssystemet hörande känsliga uppgifter vagt formulerat och oklart enligt lagrummet och även i ljuset av landskapslagens förarbeten. Trots att rätten att få information är knuten till ett krav på nödvändighet på ett konstitutionellt sett vederbörligt sätt, är bestämmelsen i 39a § 6 punkten landskapslagen i övrigt ändå för vagt och ospecificerad. Därför och med tanke på 10 § 1 mom. grundlagen och grundlagsutskottets praxis gällande skyddet för privatlivet och personuppgifter är en dylik bestämmelse problematisk.

På dessa grunder anser Högsta domstolen att 39a § 6 punkten landskapslagen utgör behörighetsöverskridning. Således bör lagrummet förordnas att förfalla.

Högsta domstolen konstaterar att bestämmelsen om Arbetsmarknads- och studieservicemyndighetens rätt att få uppgifter i 39a § 6 punkten i den föreliggande landskapslagen motsvarar 1 mom. i 39a § i den nu gällande landskapslagen (2006:71) om studiestöd, sådan bestämmelsen lyder i landskapslagen 2021/113. Enligt den föreliggande landskapslagens förarbeten (LF 21/2022-2023 s. 18) har med stöd av 19 § 3 mom. självstyrelselagen till paragrafen fogats bestämmelser om rätt att få uppgifter av rikslagstiftningsnatur som i sak överensstämmer med motsvarande bestämmelser i 41b § lagen om studiestöd (FFS 65/1994). Bestämmelsen om Arbetsmarknads- och studieservicemyndighetens rätt att få uppgifter har ursprungligen intagits i 39a § 2 mom. landskapslagen om studiestöd genom landskapslag 2008/66.

Den senaste ändringen av bestämmelsen om Arbetsmarknads- och studieservicemyndighetens rätt att få uppgifter (landskapslag 2021/113) har gjorts i samband med totalrevisjonen av den åländska offentlighetslagstiftningen. Lagändringen har granskats även av Högsta domstolen i det syfte

som stadgas i 19 § 2 mom. självstyrelselagen. Föremål för denna granskning har varit sammanlagt 52 landskapslagar. Högsta domstolen har i sitt utlåtande med anledning av lagpaketet ansett att det inte förelegat hinder för att landskapslagarna träder i kraft (Högsta domstolens utlåtande KKO-HD/98/2021 gällande antagande av offentlighetslag för Åland m.m.).

Grundlagsutskottets praxis gällande bestämmelser om myndigheternas rätt att få och skyldighet att lämna ut information trots sekretess har utvecklats och kriterierna för hur dylika bestämmelser ska utformas har skärpts sedan bestämmelsen om Arbetsmarknads- och studieservicemyndighets rätt att få uppgifter ursprungligen intogs i landskapslagen om studiestöd. Med hänsyn härtill och med beaktande av att lagändringen 2021/113 varit föremål för lagstiftningskontroll som en del av den omfattande totalrevisionen av den åländska offentlighetslagstiftningen, anser Högsta domstolen att den omständigheten att en motsvarande bestämmelse som 39a § 6 punkten i den nu föreliggande landskapslagen ingår i den gällande landskapslagen inte ger anledning att bedöma frågan om behörighetsöverskridning annorlunda.

Med beaktande även av Ålandsdelegationens utlåtande i övrigt anser Högsta domstolen att det inte föreligger skäl till ytterligare anmärkningar.

Slutsats

Med hänvisning till det ovan sagda finner Högsta domstolen att 39a § 6 punkten landskapslagen om ändring och temporär ändring av landskapslagen om studiestöd bör förordnas att förfalla.

Högsta domstolen anser att den granskade landskapslagen

till övriga delar faller inom landskapets behörighet och att det inte torde finnas hinder för att landskapslagen till övriga delar träder i kraft.

Enligt 20 § självstyrelselagen ankommer det på landskapsregeringen att göra en bedömning av situationen, om en landskapslag till en viss del förordnas att förfalla.

Ordförande

Ari Kantor

Ordföranden har signerat utlåtandet elektroniskt.

Föredragande

Janne Salminen

I ärendets handläggning har deltagit justitieråden Kantor, Huovila, Antila, Engstrand och Turpeinen. Föredragande har varit Janne Salminen.